

## **Інформаційна довідка щодо кодифікації законодавства України про соціальний та правовий захист ветеранів війни\***

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу окремих аспектів систематизації законодавства України щодо ветеранів війни. Акцентовано увагу на проблемах здійснення та на основних завданнях кодифікації законодавства України про соціальний та правовий захист ветеранів війни. Охарактеризовані мета та основні завдання майбутнього кодексу.*

***Ключові слова:** законодавство про соціальний та правовий захист ветеранів війни, ветеранська політика, кодифікація, кодекс, статус ветерана війни.*

### **Вступ**

Державна ветеранська політика – це організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо задоволення інтересів і потреб окремої соціальної групи – ветеранів війни\*. Формування та посилення цього напрямку державної політики відбувається у відповідь на проблеми суспільного розвитку. Затяжний характер зовнішньої збройної агресії спричинив масштабну мобілізацію в Україні. Кількість ветеранів постійно зростає<sup>1</sup>, що перетворює ветеранську політику з «вузькоспеціалізованого» напрямку діяльності органів державної влади у соціальній сфері на системну державну політику, яка охоплює широкий спектр соціальних, економічних і політичних аспектів життя населення України<sup>2</sup>.

### **Основна частина**

*Загальні засади та проблеми законодавчого регулювання статусу ветеранів війни.* Для реалізації ветеранської політики держава використовує адміністративні, економічні та правові механізми. Щодо останнього, то в Україні сформована розгалужена система нормативно-правових актів щодо правового та соціального захисту ветеранів війни, а також членів їхніх сімей. Серед них – базові закони України: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>3</sup>, «Про

---

\* В інформаційній довідці термін «ветеран війни» («ветеран») вживається у гендерно нейтральному значенні.

<sup>1</sup> Нові концептуальні підходи до ветеранської політики в Україні формуються під час ветеранських форумів. URL: <https://www.golos.com.ua/article/382136>

<sup>2</sup> Інформаційна довідка щодо удосконалення засад ветеранської політики в Україні. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/76274.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/76274.html)

<sup>3</sup> Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#n577>

засади внутрішньої і зовнішньої політики»<sup>4</sup>, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»<sup>5</sup>, «Про зайнятість населення»<sup>6</sup>.

До системи законодавства щодо соціального та правового захисту ветеранів війни слід віднести й інші закони, норми яких передбачають пільги або особливості реалізації соціальних прав, зокрема: Кодекс законів про працю України (стосовно гарантій трудових прав); «Про фахову передвищу освіту» (щодо освітніх пільг); «Про зайнятість населення» (стосовно гарантій працевлаштування та професійного навчання); Основи законодавства України про охорону здоров'я, «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» (щодо гарантій у сфері охорони здоров'я, права на реабілітацію); «Про безоплатну правову допомогу» (стосується пільг щодо правової допомоги); Податковий кодекс України (щодо податкових пільг) тощо<sup>7</sup>.

Загалом законодавством передбачено понад 40 видів соціальних пільг і гарантій для ветеранів, а також членів їхніх сімей. Порядок їх надання регламентовано низкою підзаконних нормативно-правових актів. Динамічність змін до законів і значний пласт підзаконного нормативного регулювання відносин щодо соціального та правового захисту ветеранів війни позбавляють законодавство ознак системності та стабільності, створюють низку проблем у правозастосуванні, збільшуючи навантаження на судову систему. Окрім того, спостерігається певна невизначеність щодо законодавчого закріплення статусу «ветеран війни».

Прийнятий у 1993 році Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» являв собою компроміс щодо оцінки й визнання ролі осіб, які брали участь у війнах і військових операціях СРСР, у тому числі за кордоном (47 операцій)<sup>8</sup> та національно-визвольних змаганнях (період із 1914 по 1960 роки) тощо. Фактично норми цього Закону не відповідають принципу правової визначеності щодо критеріїв, які застосовуються для встановлення категорій у межах статусу ветерана війни.

Із початком військової агресії РФ проти України у 2014 році добровольчі формування, разом зі Збройними Силами України, виконували функції захисту територіальної цілісності та державного суверенітету. Процес легалізації статусу

<sup>4</sup> Про внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» щодо формування комплексного підходу до внутрішньої політики у ветеранській сфері : Закон України від 11 березня 2025 року № 4285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4285-20#Text>

<sup>5</sup> Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>

<sup>6</sup> Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

<sup>7</sup> Інформаційна довідка щодо соціального захисту та надання окремих статусів Захисникам / Захисницям України, членам їх сімей. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/73610.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/73610.html)

<sup>8</sup> Про організаційні заходи щодо застосування Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1994 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63-94-%D0%BF/ed20130628#Text>

тих, хто перебував у складі добровольчих формувань<sup>9</sup>, актуалізував проблему розмежування законодавчого регулювання статусу «ветеран війни», зокрема радянського періоду та періоду після проголошення незалежності України.

Із повномасштабним вторгненням зазначена проблема посилилася і набула нових аспектів. Ветерани російсько-української війни є новою соціальною групою, переважну частину якої складають особи працездатного віку у структурному складі населення України. У зв'язку з цим, Стратегія ветеранської політики на період до 2030 року<sup>10</sup> передбачає формування нової моделі\* політики, у тому числі осучаснення законодавчого та інституційного підходу до її реалізації (централізований та децентралізований рівень). Фактично сучасна ветеранська політика має здійснюватися у двох вимірах (Рис. 1):

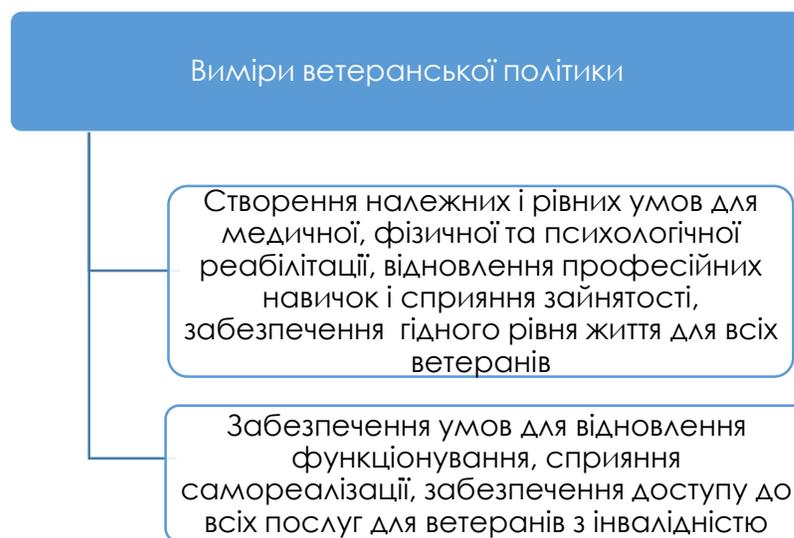


Рис. 1.

Зміна фокусу законодавчої політики щодо умов надання окремих видів соціальної підтримки створює об'єктивні підстави для розмежування правового регулювання статусів ветеранів. Такий підхід є поширеним в іноземному законодавстві (США, Канада, Франція тощо). Наприклад, в Ізраїлі статус ветеранів Другої світової війни<sup>11</sup>, статус ветеранів (демобілізованих військових)<sup>12</sup>, а також

<sup>9</sup> Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України : Закон України від 07.04.2015 № 291-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-19#n9>

<sup>10</sup> Стратегія ветеранської політики на період до 2030 року : Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2024-%D1%80#n12>

\* Модель на основі циклу політики – схема послідовних дій щодо: визначення потреб ветеранів та членів їхніх сімей (Модуль 2); розробка та імплементація – формування проєктів цільових програм ветеранської політики (Модуль 3); моніторинг реалізації та міжвідомча взаємодія – координація між уповноваженими суб'єктами (Міністерство у справах ветеранів України, місцеві громади) та іншими учасниками суспільних відносин.

<sup>11</sup> חוק ה"ס-2000, השנייה העולם מלחמת ותיקי מעמד חוק URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/280\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/280_001.htm)

<sup>12</sup> חוק ד-1994, משוחררים חיילים קליטת חוק URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/150\\_023.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/150_023.htm)

заходи підтримки членів сімей загиблих під час бойових дій військовослужбовців<sup>13</sup> регулюються нормами різних законів. Окремим законом встановлюється статус осіб, які брали участь у захисті суверенітету та незалежності Хорватії<sup>14</sup>.

У США статус ветерана врегульовано нормами кодифікованого нормативно-правового акта – Кодексу Сполучених Штатів (United States Code, Title 38)<sup>15</sup>. Цього статусу набувають усі військовослужбовці, звільнені з військової служби, незалежно від наявності бойового досвіду, участі в конкретному воєнному конфлікті, роду військ, статі, віку тощо. Водночас статус ветерана має певні види (категорії), які різняться за обсягом прав, а саме: «ветеран бойових дій» і «ветеран війни». Їх надання залежить від роду (характеру) служби, періодів проходження служби або конкретної військової операції (війни).

Таким чином, не існує єдиного підходу щодо способу правової регламентації статусу ветерана війни (звичайними або кодифікованими законами). Головним є те, що залежно від війни (військових операцій), в яких особа брала участь, цей статус різниться за змістом та обсягом прав.

*Удосконалення законодавства України про соціальний та правовий захист ветеранів війни.* Розпорошеність норм щодо заходів правового та соціального захисту ветеранів війни створює складнощі для ветеранів, а також знижує ефективність правового регулювання заходів ветеранської політики й соціальної підтримки цієї категорії осіб.

Одним зі способів вирішення зазначених проблем вважають систематизацію нормативно-правових актів, яка забезпечує логічну цілісність, повноту й доступність законодавства для практичного застосування. Кодифікація є найоптимальнішою формою систематизації законодавства, що здійснюється шляхом прийняття уповноваженим суб'єктом кодифікованого нормативно-правового акта, який регламентує певну сферу суспільних відносин<sup>16</sup>. Основна цінність кодексу як результату кодифікації полягає в тому, що відбувається ліквідація множинності норм із того ж самого предмета регулювання; здійснюється уніфікація норм, і в такий спосіб підвищується їх якість та зрозумілість для всіх учасників відповідних суспільних відносин.

Із метою вдосконалення законодавства щодо ветеранів війни розроблено проект Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025)<sup>17</sup> та альтернативний до нього – проект Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників

<sup>13</sup> ושיקום תגמולים (במערכה שנספרו חיילים משפחות חוק 1950. URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/151\\_005.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/151_005.htm)

<sup>14</sup> Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji. URL: <https://www.zakon.hr/z/973/Zakon-o-hrvatskim-braniteljima-iz-Domovinskog-rata-i-%C4%8Dlanovima-njihovih-obitelji->

<sup>15</sup> United States Code, Title 38, Section 101 (2). URL: [https://www.ssa.gov/OP\\_Home/comp2/D-USC-38.html](https://www.ssa.gov/OP_Home/comp2/D-USC-38.html)

<sup>16</sup> Сайнецький О.П. Форми систематизації національного соціального законодавства. Дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2020. С. 33-34.

<sup>17</sup> Проект Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/59012>

держави (реєстр. № 14265-1 від 17.12.2025)<sup>18</sup>. Обидва законопроекти пропонують відокремлене, у межах положень різних книг кодексу, регулювання статусу «ветеранів війн ХХ століття» (в альтернативному – це «ветерани війн до проголошення незалежності України») та «ветеранів і ветеранів-іноземців» (в альтернативному – «ветеранів»).

Законодавчі пропозиції викликали дискусії серед науковців, правозахисників і окремих представників ветеранської спільноти стосовно можливості кодифікації такого законодавства та доцільності розмежування правового регулювання ветеранських статусів.

Варто зазначити, що ефективність реалізації будь-якого закону залежить від відповідності правових норм реальним потребам суспільства та рівня правової культури, включно зі сприйняттям законодавчих норм. Згідно з результатами загальнонаціонального опитування, проведеного в перший рік повномасштабного вторгнення з ініціативи Українського ветеранського фонду Міністерства у справах ветеранів України, 32 % респондентів ветеранами вважали людей, які воювали під час Другої світової війни. Така ж кількість респондентів (32 %) ветеранами вважали тих, хто воює в російсько-українській війні. Ще 14 % опитаних асоціювали ветеранів війни з учасниками АТО/ООС 2014–2021 років. Лише 2 % респондентів асоціювали цей термін із ветеранами війни в Афганістані, 12 % – з іншими учасниками військових операцій. Водночас 8 % респондентів не змогли визначитися з тим, кого слід вважати ветеранами війни. У 2023 році думка суспільства щодо того, хто є ветераном війни, почала суттєво змінюватися. Кількість тих, хто вважає ветеранами війни учасників Другої світової війни, зменшилася до 7 %<sup>19</sup>.

Таким чином, у суспільстві формується новий образ, який асоціюється з ветеранами війни – особи, переважно середнього та молодого віку, які захищають незалежність і територіальну цілісність України. З огляду на це, законодавство, що визначатиме їхній статус, потребує вдосконалення зі зміщенням фокусу уваги на потреби осіб цих вікових категорій, включно з правами у сфері соціального захисту.

*Мета та основні завдання кодексу.* Кодекс – це закон, що комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи у такий спосіб стабільність правового регулювання<sup>20</sup>. Однорідною визнається сфера суспільних відносин, схожих за своєю суттю, змістом та характером взаємозв'язків між суб'єктами цих відносин.

---

<sup>18</sup> Проект Кодексу про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265-1 від 17.12.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/59385>

<sup>19</sup> Двадцять четверте загальнонаціональне опитування «Україна в умовах війни». Образ ветеранів в українському суспільстві (5–7 вересня 2023 року). URL: <https://www.ratinggroup.ua/news/dvadcyat-chetverte-zagalnonac-onalne-opituvanny-ukra-na-v-umovah-v-yni-obraz-veteran-v-v-ukra-nskomu>

<sup>20</sup> Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Не заперечуючи обраний суб'єктами законодавчої ініціативи спосіб удосконалення законодавства щодо ветеранів війни, вважаємо за доцільне зазначити таке. Кодифікація законодавства належить до важко здійсненних завдань, що потребують належної підготовчої роботи, наукового підходу щодо концептуальних засад, мети та завдань законодавчого регулювання<sup>21</sup>.

Відсутність досвіду систематизації законодавства щодо ветеранів війни не виключає можливості його кодифікації, яка є процесом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, у логічно узгоджений кодифікований закон. Тобто для початку на теоретичному рівні має бути усвідомлено, яким видом кодексу стане зведений закон та які норми складатимуть його зміст, а також спосіб упорядкування норм, зокрема для визначення структури кодексу. Після формування такого розуміння можна якісно опрацювати зміст проекту.

Теорія права поділяє кодекси на галузеві, спеціальні або комплексні (міжгалузеві) (Рис. 2):

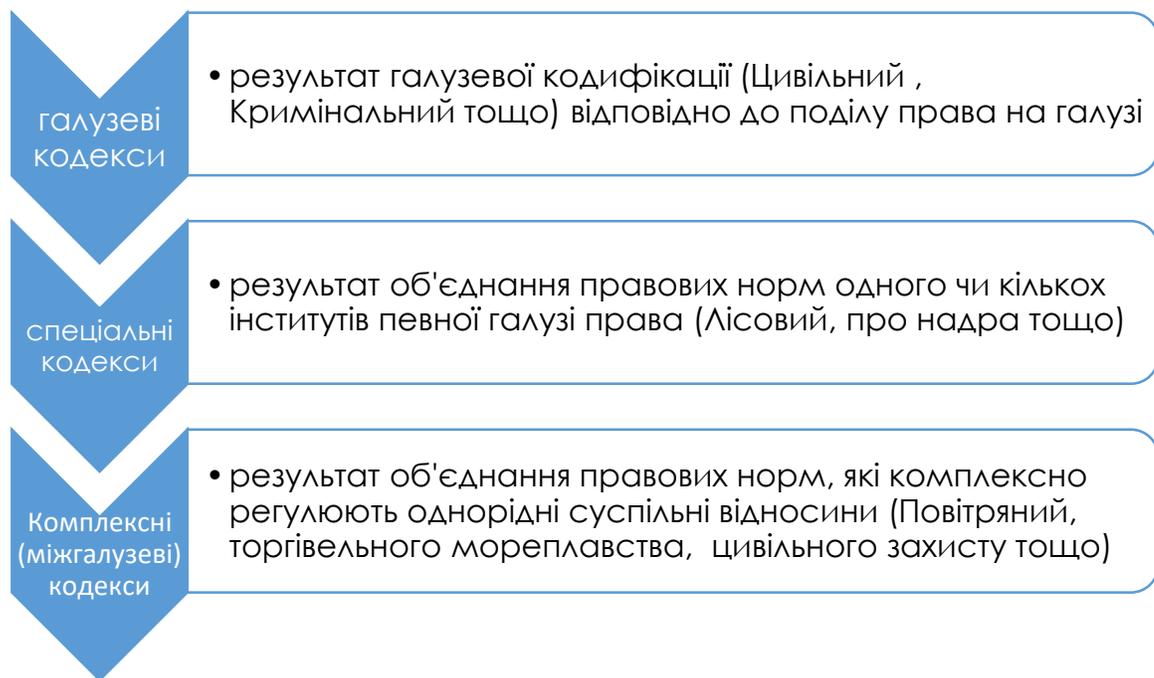


Рис. 2.

<sup>21</sup> Інформаційна довідка щодо проекту Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/77156.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/77156.html) ; Інформаційна довідка щодо проекту Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265-1 від 17.12.2025). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/77226.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/77226.html) ; Інформаційна довідка щодо проектів Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025) та Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265-1 від 17.12.2025). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/77228.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/77228.html)

Кодифікаційний закон у своїй назві має містити спеціальний узагальнюючий термін «кодекс» (ознака систематизованого акта) та інше слово або словосполучення, яка відображає предмет або сферу правового регулювання. Пропонована вищезазначеними законопроектами назва є невдалою, оскільки не дозволяє визначити предмет або сферу правового регулювання. Імовірно, більш прийнятною для суспільства виявилася би назва «Ветеранський кодекс України»<sup>22</sup>, яка фактично визначає вид майбутнього кодифікованого акта – комплексного кодексу.

Комплексний (міжгалузевий) кодекс систематизує норми, зібрані разом не за критерієм галузі права, а за іншими підставами, зокрема сферою державної діяльності або галузі господарства, об'єднані єдиною концепцією, загальними принципами регулювання певної сфери суспільних відносин. Вбачається, що саме таким мав би бути Ветеранський кодекс України.

Від якості кодексу значною мірою залежить його ефективність. Якість визначається змістом, який втілюється у форму, тобто структуру кодексу. Від обраної структури залежить логічність розміщення статей у главах, чіткість формулювань нормативних положень.

Стабільність кодифікованого акта забезпечується за рахунок систематизації положень, які мають усталений характер, а зміст норм має бути відносно завершеним, тобто таким, що покликаний вичерпно регулювати суспільні відносини. У зв'язку з цим, кількість у кодексі бланкетних норм до інших законів має бути мінімально можливою (фактично незначною). На жаль, обидва проекти кодексу мають значну кількість норм бланкетного характеру, що є характерним для законів міжгалузевого характеру, але не для кодексів.

Кодифіковані закони є базовими по відношенню до інших нормативно-правових актів, тому включають значну кількість норм із найвищим рівнем абстракції (норми-принципи, норми-засади, норми-цілі тощо) і закріплюють основні нормативні положення. Відповідно до зазначеного переосмислення, творча переробка та вдосконалення правових норм, якими регулюються відносини щодо соціального та правового захисту ветеранів, а також забезпечення супроводу та сприяння адаптації ветеранів до цивільного життя, мають стосуватися не тільки чинних законів, а й базових, усталених положень підзаконних нормативно-правових актів, з метою визначення особливостей статусу ветерана війни. У такий спосіб забезпечуватиметься сенс кодифікації відповідного законодавства.

### **Висновки**

Перед суспільством постає надскладне завдання уникнути помилкової та несправедливої щодо ветеранів державної політики, налагодити прозору комунікацію щодо перспектив і гарантій їх реінтеграції у цивільне життя, забезпечити необхідну підтримку.

---

<sup>22</sup> Верховна Рада ухвалить «ветеранський кодекс» – подробиці від Стефанчука. URL: <https://hromadske.radio/news/2025/08/22/verkhovna-rada-ukhvalyt-veteranskyy-kodeks-podrobytsi-vid-stefanchuka>

Змінилося суспільне сприйняття поняття «ветеран війни», яке еволюціонувало від радянської концепції воїна – символу Другої світової війни та особи похилого віку – до сучасного розуміння ветерана як учасника бойових дій із захисту незалежності та територіальної цілісності України, особи середнього та молодого віку. Обов'язковою складовою сучасної концепції є вшанування тих, хто боронить Батьківщину сьогодні.

Базовими принципами якісного законодавства є системність та узгодженість його норм. Їх недотримання знижує ефективність правового регулювання і дієвість правових гарантій. Сучасний стан законодавства України щодо правового та соціального захисту ветеранів війни характеризується численними проблемами, застарілістю норм та їх невідповідністю реаліям, значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, відсутністю гармонізації із соціальними стандартами Європейського Союзу, незадовільним рівнем відповідності вимогам нормопроектної техніки, що істотним чином знижує регуляторний вплив правових приписів.

Кодифікація має подвійну правову природу: вона є способом упорядкування чинних норм та особливим видом нормотворчості, результатом якого є поява нових норм. Рівень співвідношення цих двох аспектів кодифікації є принциповим, особливо для законодавства щодо ветеранів війни. Звичайно, немає підстав ототожнювати кодифікацію зі стовідсотковим оновленням або відмовою від основних принципів законодавчого регулювання. Ефективність кодифікованого акта багато в чому залежить від того, чи зможе законодавець врахувати об'єктивні тенденції розвитку відносин, які є предметом регулювання такого акта, їх динаміку.

З урахуванням зазначеного, ідея кодифікації законодавства щодо ветеранів війни заслуговує на підтримку. Норми майбутнього кодексу мають забезпечити повне, всебічне та безпосереднє регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Вбачається, що основним завданням кодексу є модернізація нормативних приписів на підставі оновленої правової концепції.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*